os desafios da educação no Brasil

organização de
Colin Brock • Simon Schwartzman

Desigualdade e políticas compensatórias

João Batista de Araújo e Oliveira

Expansão

Nunca é inoportuno lembrar que o Brasil é uma terra de contrastes e que esses contrastes estão intimamente associados às políticas e práticas educacionais. O país combina um sistema de ensino particular comparável, grosso modo, aos dos países industrializados, que atende a pouco mais de 10% da população, com um sistema de ensino público de baixo desempenho oferecido à maioria. Detém o sistema de ensino de pós-graduação e pesquisa acadêmica mais produtivo dentre as economias emergentes;[1] contudo, numa população adulta de cem milhões, há vinte milhões de analfabetos e mais de 75% de analfabetos funcionais. Desenvolveu um sistema de estatística e testagem educacional que se equipara aos dos países industrializados; contudo, seu sistema de ensino primário com oito séries não tem conseguido alfabetizar direito a maioria das crianças.

A expansão foi e ainda é a marca registrada do ensino no Brasil. No início da década de 1950, a população era de cinqüenta milhões, 70% dos quais moravam nas áreas rurais. Naquela época, a população total era comparável à da França ou Inglaterra, mas pouquíssimos brasileiros, cerca de 30% da população, estavam matriculados em qualquer tipo de escola. Entrementes, os países europeus já haviam atingido cobertura total da educação primária e estavam prestes a terminar de expandir e universalizar a educação secundária.

---

[1] Ver artigo de Elizabeth Balbachevsky neste volume.

No início da década de 1950, o Brasil aumentava o atendimento educacional a taxas extraordinárias. Enquanto a população cresceu 3,3 vezes, chegando a 170 milhões em 2000, as matrículas no ensino formal chegaram a 57,9 milhões, o que correspondia a 34% do total de habitantes. Isso equivale a matricular 19 coortes — um recorde mundial! Nos últimos cinqüenta anos, o país aumentou o sistema educacional a uma média de um milhão de alunos por ano. A tabela 1 apresenta a evolução das matrículas no período de 1996 a 2002. Conforme aconteceu nos últimos cinqüenta anos, o crescimento foi estável, com algumas quedas devidas a mudanças de prioridades:

Observar na tabela 1:

- O ensino cresceu em todos os níveis, mas o secundário e o superior cresceram em maiores proporções, como resultado natural da expansão nos níveis inferiores.
- O ensino primário[2] atingiu seu apogeu em 1999 e começou a declinar lentamente depois.
- As aulas de alfabetização foram sendo gradativamente absorvidas pelo ensino primário, dado o estímulo do Fundef — um fundo de redistribuição de recursos para estimular as matrículas no ensino primário.
- As classes de aceleração começaram em 1998, atingiram um pico em 1999 e começaram a decair em seguida.

Além de um número maior de matrículas, outros sinais de crescimento e expansão podem ser detectados nas seguintes políticas e iniciativas implementadas desde a década de 1960:

- A escola primária passou de quatro para oito anos no fim da década de 1960.
- O ano letivo aumentou de 180 para duzentos dias em 1997.
- A formação técnica foi adiada para o fim do ensino secundário em 1998.
- Os professores do ensino primário passaram a ter de concluir uma formação em nível superior (15 anos), não servindo mais apenas a formação nas escolas normais (11 anos).

---

[2] Ensino primário é usado neste artigo para se referir aos primeiros oito anos de escolaridade. Classes de aceleração se referem a programas especiais voltados para alunos mais velhos que costumam repetir de ano.

Tabela 1 – Evolução das matrículas no Brasil entre 1996 e 2002

Nível	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Crescimento[1]
Bebê	-	348.012	381.804	831.978	916.864	1.093.347	1.152.511	231,17%
Pré-escola	4.270.208	4.292.208	4.111.120	4.235.278	4.421.332	4.818.803	4.977.891	16,57%
Alfabetização	1.443.927	1.426.694	806.288	666.017	674.044	652.866	607.815	- 57,91%
Primário	33.131.270	34.229.388	35.792.554	36.059.742	35.717.948	35.298.089	35.258.089	6,42%
Secundário	5.739.077	6.405.057	6.968.531	7.769.199	8.192.948	8.398.008	8.710.584	51,78%
Ensino especial	201.142	334.507	293.403	311.354	300.520	323. 399	337.897	67,99%
Equivalência	2.752.214	2.881.770	2.881.231	3.071.906	3.401.830	3.777.989	3.779.593	31,16%
Profissionalizante/Técnico	-	-	-	-	462.258	565.046	-	-
Superior	1.759.703	-	-	-	-	-	3.070.774	74,51%
Total	-	-	-	-	-	-	57.895.154	-
Classes de aceleração	-	-	1.189.998	1.207.593	1.203.506	1.125.665	1.072.648	- 9,86%

Fonte: MEC/Inep: Censo Escolar, Sinopse Estatística.
[1] % de crescimento: 2002 – primeiro ano para o qual houve dados.

- As oportunidades de freqüentar uma escola foram ampliadas para os pré-escolares e para os mais de 3,7 milhões de adultos.
- Várias escolas de bairro tentaram ampliar o dia de aula (horário integral).
- Desde a década de 1960, foram lançadas várias campanhas de alfabetização de adultos. A última delas, Alfabetização Solidária, alega ter atingido 3,6 milhões de analfabetos.[3]

O governo que assumiu o mandato em janeiro de 2003 deu continuidade à retórica da expansão e prometeu:

- Oferecer cobertura universal do ano zero até a escola primária.
- Expandir o ensino primário e secundário para expediente integral e não mais meio expediente.
- Aumentar as matrículas no ensino secundário.
- Duplicar as matrículas nas universidades.
- Erradicar o analfabetismo adulto, que atinge oficialmente vinte milhões de brasileiros.

A expansão sempre foi a política adotada como resposta ao que os governos percebem como “demanda”, independente da idade ou nível de capacitação dos alunos. O título da tabela 2 sugere como o fornecimento governamental corresponde a um conceito idiossincrático de “demanda”.

Tabela 2 – Mais evidências da inflação do ensino

Matrículas na 1ª série, 2002	5.978.272	Corte de 7 anos de idade	3.300.660
Formandos da 4ª série, 2001	3.699.857	Matrículas na 5ª série, 2002	4.714.111
Formandos da 8ª série, 2001	2.707.683	Matrículas na 1ª série do ensino médio, 2002	3.481.556
Formandos da 3ª série do ensino médio, 2001	1.815.913	Primeiranistas na faculdade, 2002	1.036.690

Fonte: MEC/Inep: Sinopse Estatística, 2001 e 2002.

[3] Segundo o Instituto Montenegro (Instituto Paulo Montenegro, 2001), somente 33% dos adultos brasileiros conseguem ler textos normais do cotidiano. Esse número colocaria a população de analfabetos funcionais num patamar acima de cem milhões de brasileiros. É possível obter informações sobre a campanha Educação Solidária no *site* da instituição na *internet*.

A tabela 2 mostra alguns exemplos de sobrematrícula resultantes do modelo de expansão inflacionária do planejamento e gerenciamento educacional característicos do Brasil. No caso da 5ª série e da 1ª série do ensino médio, esse excedente de matrículas se deve às altas taxas de reprovação, mas também à entrada de alunos com mais idade. No caso das faculdades, a quantidade de alunos novos é composta primordialmente do acúmulo de mais de quatro milhões de candidatos retidos pelos exames vestibulares. A expansão, nesse caso, não se deve à falta de vagas para alunos dentro da faixa etária. Desde meados da década de 1970, o número total de vagas oferecidas no ensino primário era superior ao tamanho do contingente na faixa dos sete aos 14 anos de idade (Fletcher, 1975; Klein, 2003).

A tabela 3 apresenta evidência inequívoca da inflação educacional, comparando fluxos escolares em 1996 e 2002. Como referência, a tabela também inclui informações sobre a coorte de idade em 2000, com base no Censo Nacional. As coortes etárias vieram aumentando lentamente na década de 1990 e começaram a decair depois de 2000, ano em que as três primeiras coortes etárias se estabilizaram em torno de 3,2 milhões por ano.

Tabela 3 — A pirâmide educacional, 1996-2002

Séries	Matrículas 1996	Matrículas 2002	Coorte de série correspondente
1ª	6.404.406	5.818.308	3.300.664
2ª	5.193.631	4.264.962	3.245.677
3ª	4.493.865	4.492.856	3.230.301
4ª	3.935.398	4.394.217	3.367.200
5ª	4.397.913	4.814.111	3.433.809
6ª	3.489.249	3.963.573	3.524.814
7ª	2.873.863	3.657.202	3.461.413
8ª	2.343.014	3.338.529	3.560.831
Total do primário	33.131.270	35.258.089	26.794.232
1ª	2.527.580	3.481.556	3.521.881
2ª	1.727.171	2.575.801	3.497.668
3ª	1.274.933	2.239.544	3.682.950
Total do secundário	5.735.077	8.710.581	10.702.499

A tabela 3 ilustra que:

- As cortes de idade escolar se estabilizaram em torno de 3,3 milhões de crianças, mas as matrículas continuaram aumentando.
- Tem havido um aumento marcante nas séries mais adiantadas — mais alunos estão concluindo a 8ª série. Embora os que chegam a essa série sejam muito mais velhos que o esperado, o total de matrículas é equivalente a toda uma coorte. Não obstante, apenas 1,8 milhão de alunos se formaram na 8ª série em 2002.
- Parte da lacuna que existe entre as matrículas da 1ª e da 2ª séries se deve a matrículas de crianças com menos de sete anos de idade. Entretanto, a maior parte se deve às altas taxas de repetência.
- As matrículas na escola secundária equivalem a quase o mesmo tamanho de três coortes.

Acima de tudo, a tabela 3 ilustra a pirâmide educacional da escolaridade no Brasil. Admitindo-se uma distribuição estável da coorte de mesma idade durante esse período, havia cerca de 6,3 milhões de alunos acima da faixa etária de suas turmas em 1996 e quase dez milhões de alunos acima da faixa etária de suas turmas em 2002. Foram tomadas providências de vulto em fins da década de 1990 para "universalizar" o ensino primário de forma a assegurar que todas as crianças de sete a 14 anos de idade estivessem freqüentando a escola. Na verdade, o aumento de matrículas não atraiu muitos alunos dessa faixa etária. Os dados do Censo do Inep mostram que, de fato, as novas políticas atraíram acima de tudo alunos com mais idade, o que contribuiu para aumentar os números absolutos e relativos de alunos acima da idade. Os novos alunos dessa faixa etária vieram, em sua maioria, das classes letradas, atraídos pelas verbas do Fundef.[4] Assim sendo, praticamente 100% das novas matrículas foram por causa dos novos alunos com mais idade que a faixa etária de suas turmas.

Em termos gerais, os dados mencionados acima sugerem que o excedente de oferta não se deve à demanda de alunos na idade certa mas em geral a:

---

[4] O Fundef é um fundo criado com o propósito de melhorar a eficiência e a igualdade da distribuição de recursos para o ensino primário. Os recursos são distribuídos para estados e prefeituras conforme o número de alunos. Na falta de um limite de idade, os sistemas escolares inflaram as matrículas atraindo alunos mais velhos.

- Elevadas taxas de repetência, dado que será discutido mais adiante.
- Número excessivo de alunos abandonando a escola durante o ano letivo e regressando no ano seguinte.
- Admissão de alunos acima da faixa etária nas escolas primárias, por falta de foco do Fundef e por falta de políticas que limitem a idade de ingresso.

Segundo estimativas oficiais, os alunos do ensino primário ficam na escola em média 8,5 anos. São necessários pouco mais de 11 anos para concluir esse ciclo, e um pouco mais de 50% dos que começam na primeira série conseguirão concluir todo o ciclo escolar primário.

Está claro que a cultura da expansão se encontra profundamente arraigada na política e nas normas educacionais brasileiras. Em lugar de se concentrarem nos aspectos de qualidade e ineficiência do problema, praticamente todos os políticos e administradores educacionais, e ainda uma grande parte dos pesquisadores, acreditam e alegam que ainda existem demanda, necessidade e espaço para expansão educacional no Brasil.

As três seções que se seguem analisam as implicações em termos de qualidade, eficiência e eqüidade das políticas educacionais baseadas numa expansão sem fim e num excesso de matrículas.

Os custos da inflação educacional: quantidade *versus* qualidade

É praticamente impossível falar do impacto da quantidade sobre a qualidade devido ao fato de que somente no início da década de 1990 as autoridades educacionais começaram a recolher informações sobre a aprendizagem dos alunos. Além do mais, os programas e as condições das escolas mudaram, impedindo qualquer medição *direta* do impacto da expansão sobre a qualidade.

Não obstante, há várias fontes de informação sobre a qualidade da educação no Brasil. Existe o Saeb — Sistema de Avaliação Básica — para 4ª e 8ª série do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio, o Enem — Exame Nacional do Ensino Médio — para as escolas secundárias, e o ENC — Exame Nacional de Cursos — para o ensino superior. O Brasil também participou de avaliações internacionais como as patrocinadas pela Unesco/Orealc e a OECD.

A tabela 4 apresenta os resultados da avaliação do ensino básico em língua portuguesa e matemática, para 4ª e 8ª série do ensino fundamental e 3ª série do

Tabela 4 – Resultados do Saeb para linguagem e matemática

	Linguagem						Matemática					
	4ª série (ensino fundamental)		8ª série (ensino fundamental)		3ª série (ensino médio)		4ª série (ensino fundamental)		8ª série (ensino fundamental)		3ª série (ensino médio)	
	200		250		325		225		325		400	
	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999	1997	1999
Brasil	186	179	259	232	283	266	186	179	259	232	283	266
Município	177	164	241	230	-	-	177	164	241	230	-	-

ensino médio Os números do alto de cada coluna correspondem aos padrões mínimos esperados para cada matéria e série. Comparados com esse mínimo, os resultados mostram um padrão muito baixo de qualidade.

Em geral, os resultados do Saeb mostram que:

- A maioria dos alunos de escola pública não atingem os padrões mínimos. Separados por série e matéria, entre 60% e 80% não os atingem.
- A aprendizagem nas escolas estaduais e municipais é praticamente a mesma.
- A aprendizagem nas escolas particulares é sempre significativamente superior à que se atinge nas escolas públicas.
- Existe uma leve diminuição na pontuação geral nas duas últimas rodadas de testes do Saeb (1999 e 2001, sendo que 2001 não aparece na tabela 4), sugerindo uma tendência de queda na aprendizagem.
- Existe uma grande diferença entre as regiões. A aprendizagem média de um aluno da 8ª série nos estados do Nordeste se compara com a aprendizagem de um aluno da 4ª série nos estados do Sul.
- Em suma, o ensino público não está conseguindo contribuir para uma diminuição das desigualdades fora da escola. Ao mesmo tempo, conforme mostrado por Soares (2003), as escolas particulares agregam mais valor para alunos vindos de níveis socioeconômicos mais altos, e menos valor para alunos vindos de níveis socioeconômicos mais baixos, contribuindo assim para aumentar o abismo social.

Alguns analistas alegam que os padrões estabelecidos pelos especialistas do Saeb estão elevados demais para nossa realidade. Comparações internacionais

sugerem o oposto. A avaliação feita pelo Escritório da Unesco para a Educação na América Latina e no Caribe da aprendizagem dos alunos na região da América Latina mostra que a aprendizagem média dos alunos no Brasil se compara com a dos alunos na Argentina e no Chile, porém está mais de um desvio padrão abaixo do desempenho dos alunos em Cuba (Unesco, 2000). Se alunos cubanos conseguem atingir pontuações muito mais elevadas, não parece provável que alunos brasileiros ou argentinos não consigam. A avaliação Pisa da OECD (OECD, 2001) mostrou que mais de 56% dos brasileiros com 15 anos de idade na 7ª ou 8ª série apresentavam desempenho no nível 1 ou abaixo no teste de linguagem. O nível 1 é o mínimo numa escala de 5. Esses resultados sugerem que os brasileiros precisam de sete a oito anos de escolaridade para mal conseguirem decodificar o que lêem, mas sem entender. Os resultados em matemática foram ainda mais baixos. Em geral, os resultados dos testes de aprendizagem de brasileiros em avaliações nacionais e internacionais sugerem que o sistema educacional não tem conseguido preparar a maioria dos alunos para a vida ou para futuros estudos.

Alguns analistas alegam que os testes de aprendizagem podem refletir visões distorcidas do ensino acerca da capacitação dos alunos nas escolas. Alguns chegam a argumentar que mais anos de escolaridade — conforme apóiam as políticas expansionistas inflacionárias — importam mais que a qualidade. Na verdade, os dados do mercado de trabalho tendem a sugerir o contrário. As figuras 1 e 2 apresentam dados sobre o relacionamento entre a educação e a renda nos anos de 1992 e 2002.

A figura 1 mostra as variações salariais conforme os anos de escolaridade e a figura 2 compara a distribuição de renda em torno da média em 1992 e 2002. A figura 2 mostra que, enquanto em 1992 eram necessários sete ou oito anos de escolaridade para se atingir a média salarial no país, em 2002 eram necessários dez ou 11 para tanto. Como o valor médio não mudou muito durante o período, isso significa que os trabalhadores precisam estudar alguns anos a mais para auferirem os mesmos salários.

A tabela 5 apresenta dados sobre os níveis de escolaridade da mão-de-obra. Ela mostra que os brasileiros começam a trabalhar numa idade relativamente precoce — quase um terço da coorte de 15 anos de idade já está na ativa. Entretanto, ela também mostra que a participação na mão-de-obra interfere

Figura 1 – Renda mensal de todos os trabalhos, por ano de educação, 2002
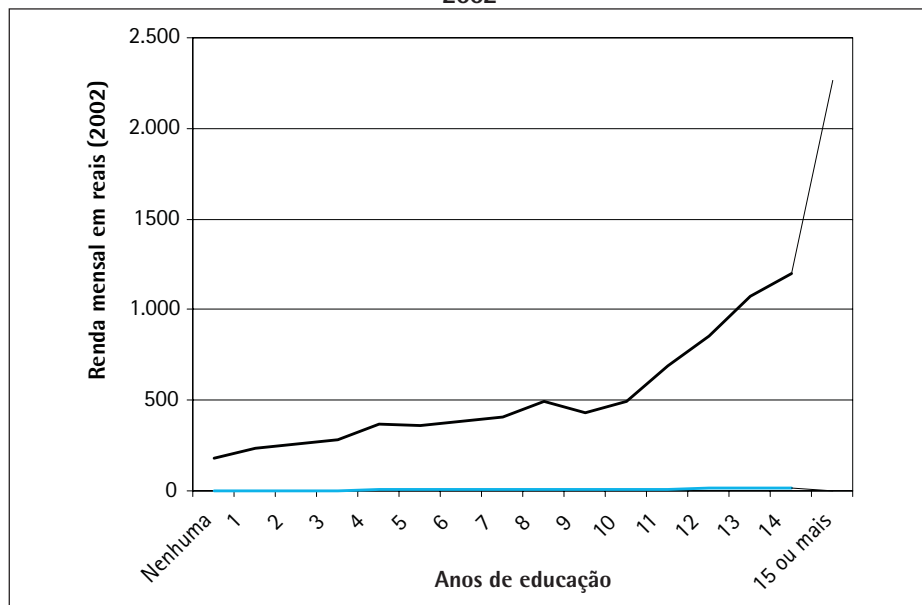
Figura 2 – Renda relativa por anos de estudo, 1992-2002
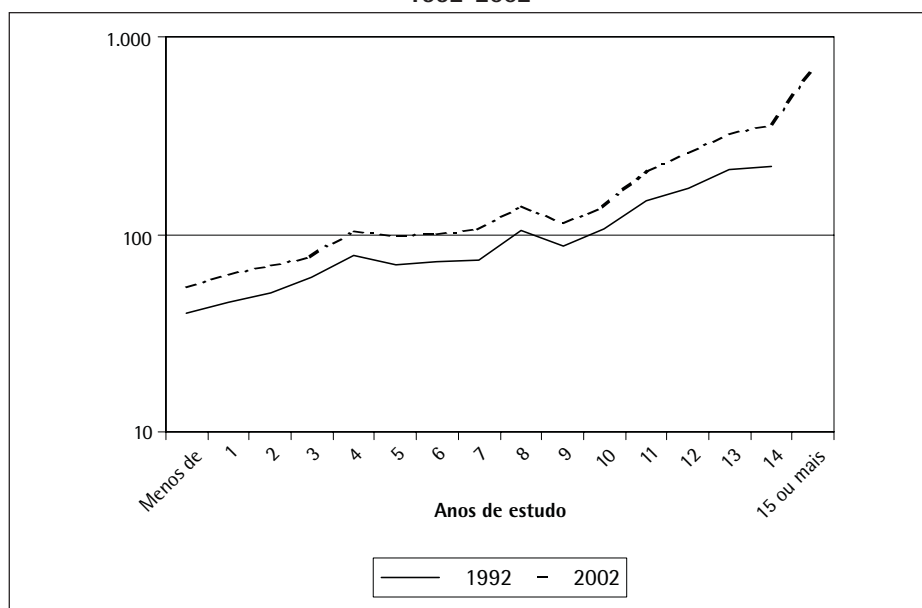
Tabela 5 – Idade e anos de escolaridade, população economicamente ativa e inativa

Idade	Economicamente ativa		Economicamente inativa		Total	
	Anos de escolaridade	Total	Anos de escolaridade	Total	Anos de escolaridade	Total
10	2,7	276.246	3,3	3.012.104	3,2	3.288.350
11	3,2	398.634	4,0	2.972.838	4,0	3.371.472
12	3,9	521.827	4,8	2.957.031	4,7	3.478.858
13	4,6	704.621	5,5	2.712.529	5,3	3.417.150
14	5,3	914.290	6,2	2.490.443	6,0	3.404.733
15	6,1	1.181.077	6,9	2.212.810	6,6	3.393.887
16	6,8	1.581.868	7,5	1.878.570	7,2	3.460.438
17	7,3	1.826.175	8,2	1.634.906	7,7	3.461.081
18	8,0	2.057.625	8,5	1.295.901	8,2	3.353.526
19	8,4	2.197.035	8,5	1.011.520	8,4	3.208.555
20	8,5	2.286.607	8,5	848.151	8,5	3.134.758

Fonte: Pnad, 1999.

significativamente nos anos de estudo somente para aqueles que estão na faixa etária dos dez aos 14. As razões são duas. Primeiro, a maioria dos empregos é incidental e de meio expediente, e a participação ativa não necessariamente quer dizer um emprego. Segundo, um número significativo de alunos com 15 anos de idade ou mais freqüenta o supletivo.

A figura 3 apresenta dados sobre educação e desemprego entre 1992 e 2002. Esses anos foram os escolhidos porque a maior parte do ajuste estrutural da economia brasileira para fazer frente à concorrência internacional e à "globalização" se concluiu no início da década de 1990. Para compreender essas tabelas e o que elas significam, é importante saber que mais de 60% dos assalariados brasileiros têm oito anos de escolaridade ou menos, cerca de 20% têm entre nove e 11 anos e menos de 20% têm diplomas de nível superior.

A tabela 6 apresenta os anos de escolaridade e o número de trabalhadores na ativa em 1992 e 1999. Esta tabela mostra:

Figura 3 – desemprego por anos de educação, 1992-2002

Tabela 6 - Mão-de-obra por anos de escolaridade, 1992 e 1999

Anos de escolaridade	1992	1999
Menos de 1	8.364.936	6.754.744
1	1.736.233	1.512.197
2	3.162.357	2.885.688
3	4.509.457	4.056.879
4	8.653.390	8.200.487
5	4.246.647	4.625.562
6	2.298.196	2.679.296
7	2.264.408	2.828.120
8	4.727.754	6.028.120
9	1.112.669	1.671.745
10	1.310.879	2.015.066
11	6.362.067	10.061.278
12	738.408	929.297
13	481.539	619.812
14	774.707	745.140
Mais de 15	3.178.558	4.497.233
Total	53.822.005	60.155.790

Fonte: IBGE/Pnad, 1999.

- Uma queda no número de trabalhadores com quatro anos de escolaridade ou menos e um aumento constante depois. Isso pode refletir tanto uma substituição dos trabalhadores com menos escolaridade por trabalhadores com mais escolaridade quanto o impacto dos novos que entram no mercado de trabalho.
- O grupo com 11 anos de escolaridade (formação secundária completa) obteve a maior taxa de crescimento no período, seguido daqueles com diploma universitário.
- Em geral, mais de 66% das vagas oferecidas no mercado de trabalho não exigem mais de oito anos de escolaridade — o que contraria o entendimento da maioria de que somente aqueles com formação secundária conseguem encontrar empregos.

De fato, os diplomados pela escola secundária constituem apenas 16% do total da mão-de-obra. Conforme mostrado na figura 3, o desemprego cresce de 6% a 10% para este grupo de trabalhadores.

Vistas em conjunto, estas quatro tabelas mostram que:

- A correlação entre educação e renda é positiva, conforme previsto pela tradicional Teoria do Capital Humano.
- No Brasil, os diferenciais salariais são bastante grandes, desproporcionalmente maiores para os portadores de diploma de curso superior.
- Os salários relativos vêm caindo para todos, menos para os portadores de diplomas de curso superior. Essa queda tem afetado acima de tudo aqueles com nível de escolaridade na faixa dos cinco aos 11 anos. Isso provavelmente quer dizer que faz diferença ser alfabetizado (quatro anos de escolaridade, a antiga escola primária).
- Concluir a 8ª série do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio ainda atrai salários mais altos, mas isso acontece cada vez menos. Os mercados de trabalho aproveitam os efeitos de triagem que o ensino proporciona, mas parecem compensar por um suprimento maior de formados e, possivelmente, de menor capacitação. O mercado de trabalho pode valorizar outras habilidades não cognitivas (Autor, Levy & Murnane, 2001) que a escola não tem conseguido desenvolver.

- Portadores de diplomas de educação secundária incompleta se saem pior no mercado de trabalho do que aqueles que concluem o ensino primário.
- O vencedor fica com tudo. Concluir uma faculdade atrai um ágio elevado.[5]

Contrariamente ao que se costuma acreditar, parece que os mercados de trabalho não estão particularmente interessados em alunos com formação secundária completa ou incompleta de baixa qualidade. Esse grupo é o que tem maiores perdas salariais relativas e maiores taxas de desemprego. O mito de que a "globalização" funciona de forma igual em todos os países e exige de todos um diploma de escola secundária é só isso: um mito — pelo menos no que tange aos mercados de trabalho da nona economia do mundo.

Em geral, as políticas educacionais baseadas numa expansão indiscriminada não contribuem para estabelecer um sistema de educação com padrões mínimos de qualidade — seja ela medida em termos de capacitação acadêmica ou de capacitação para o mercado de trabalho. Mais anos de uma educação ruim não melhoram a situação acadêmica nem a do mercado de trabalho dos mais carentes.

Os custos da inflação: qualidade *versus* eficiência

A expansão educacional inflacionária estimula a eficiência? Se forem considerados os conceitos convencionais de eficiência (produção/insumo), a resposta será obviamente negativa. Entretanto, a ineficiência das políticas educacionais baseadas numa expansão incontida pode ser até pior do que os economistas convencionais queiram sugerir.

Há várias fontes de ineficiência no modelo brasileiro de educação baseado em expansão ilimitada. Já consideramos os efeitos de uma quantidade de alunos a mais por série e o tempo necessário para um aluno concluir o ensino primário ou secundário. A tabela 7 resume o que ocorre num ano letivo típico no Brasil.

Esta tabela apresenta dois indicadores de ineficiência: quantidade de alunos reprovados e perda total. A diferença entre perda total e alunos reprovados se

[5] Contudo, há grandes diferenciais salariais conforme o tipo de diploma. Além disso, também há grandes diferenças nos candidatos que possuem diferentes diplomas — os diplomas que trazem os melhores salários estão associados aos alunos de maior desempenho e às maiores exigências para entrar nos respectivos cursos universitários.

Tabela 7 — Quadro da ineficiência do ensino brasileiro

Séries	Matrículas iniciais	Quantidade de alunos aprovados	Perda total	Perdas (%)	Quantidade de alunos reprovados
1ª	5.978.272	4.407.236	1.571.036	26,3	901.878
2ª	4.782.389	3.374.254	1.408.135	29,4	649.518
3ª	4.625.014	3.761.420	863.594	18,7	437.138
4ª	4.342.009	3.699.857	642.152	14,8	389.401
5ª	4.763.018	3.453.792	1.309.226	27,5	573.902
6ª	3.963.575	3.209.582	753.993	19,0	389.787
7ª	3.622.550	2.849.036	773.514	21,4	286.136
8ª	3.221.262	2.754.818	466.444	14,5	248.407
Total no primário	35.298.089	27.909.995	7.388.094	20,9	3.876.167
1ª	3.438.523	2.282.490	1.156.033	33,6	352.478
2ª	2.479.473	2.043.951	435.522	17,6	187.986
3ª	2.138.931	1.815.913	323.018	15,1	106.246
12	62.182	54.312	7.870	12,7	2.192
Total no secundário	8.398.008	6.196.666	2.201.342	26,2	648.902

Fonte: MEC/Inep: Censo Educacional 2001 e 2002.

dá por conta dos alunos que se matriculam no início do ano, abandonam a escola durante o ano letivo por alguma razão e voltam no ano seguinte. A evidência de que a maioria dos alunos fica na escola se baseia no relacionamento entre o número total de matrículas e o tamanho das coortes de idade — praticamente 100% dos alunos na faixa etária dos sete aos 14 estão matriculados e mais de 85% daqueles na faixa dos 15 aos 17 também estão matriculados.

Os resultados do Saeb e os resultados das avaliações comparativas internacionais sugerem que a repetência e as perdas estão intimamente associadas a um baixo desempenho do aluno — e não a um rigor excessivo do professor. Se os professores aplicassem os mesmos critérios dos especialistas responsáveis pelas avaliações externas, as taxas de repetência estariam nos níveis de 60% a 80% em cada série.

As perdas são maiores em certas séries — 1ª e 5ª série do ensino fundamental e 1ª do ensino médio —, refletindo dificuldades específicas que as escolas têm para alfabetizar as crianças na 1ª série e em outros anos de *transição*. A perda total na 1ª série do ensino médio também pode sugerir a inadequação de um sistema escolar secundário unificado que não deixa opções para os alunos.[6]

Outra fonte importante de ineficiência é a existência de dois grandes sistemas de ensino público em praticamente todas as prefeituras, o que cria dificuldades para fazer o zoneamento escolar e também para determinar o tamanho e guarnecer essas escolas. Matrículas em número maior que o necessário criam uma necessidade de mais escolas e mais pessoal. Atualmente, no Brasil, existem (dados dos questionários do Saeb de 2001):

- 214.188 escolas.
- 1.581.044 equivalentes a professores de escola primária.
- 1.189.650 salas de aula para o ensino primário (suficientes para mais de sessenta milhões de alunos em dois turnos).
- Quase quinhentos mil professores de escola secundária.

Outro importante indicador de ineficiência é o salário do professor. Se os salários dos professores estiverem abaixo dos níveis de mercado, será difícil recrutar gente qualificada para o emprego. A legislação do Fundef no Brasil exige que os sistemas escolares gastem pelo menos 60% do total dos gastos educacionais com os salários dos professores. Com esse piso, são competitivos os salários para professores com diplomas de escola secundária, mas não os salários para professores com diplomas de curso superior, exigido pela nova legislação, conforme mostrado na tabela 8. Ali se vê que os professores com 11 anos de escolaridade, lecionando nas quatro primeiras séries, em geral percebem salários parecidos com os da média de empregados com níveis semelhantes de for-

---

[6] O Brasil é o único país conhecido pelo autor onde não há diferenciação curricular dentro ou dentre escolas. Forçar os alunos — a maioria dos quais com um histórico acadêmico fraco — a seguirem o mesmo conteúdo voltado para a faculdade pode resultar não apenas em elevada ineficiência como também em ineqüidade ainda maior (Oliveira, 1998). Conforme mostrado na seção anterior, os mercados de trabalho brasileiros não parecem pagar ágio por formação de extensão, baixa qualidade e baixa capacitação.

Tabela 8 — Salário mensal do professor (reais, 2001)[1]

Nível docente	Escolaridade do professor			Adicional para ensino superior	Quantidade de professores
	Menos de 11 anos	De 11 a 14 anos	Mais de 15		
Secundário	445	634	968	52,7%	348.831
Primário	339	476	770	61,8%	521.268
Primário 1-4	219	416	713	71,4%	881.623
Primário 5-8	190	487	946	94,3%	104.765

[1] Uma publicação oficial, Geografia da educação brasileira (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais 2001, p. 59), mostra salários médios de 425 reais para professores de 1ª a 4ª série, 605 para professores de 5ª a 8ª, para uma carga média de vinte horas semanais. Existem grandes variações regionais desde 221 até 1.364 reais para os professores do ensino básico (do nível pré-escolar até o secundário).

Fonte: IBGE/Pnad 2001.

mação escolar. Esses salários podem ser adequados para atrair alunos de nível mediano para o exercício do magistério.[7]

No caso do ensino primário, levando-se em conta as limitações orçamentárias, políticas adicionais contribuem para a redução da quantidade total de recursos disponíveis para pagar os professores, o que baixa seus níveis salariais: redução da carga horária dos professores, aumento do ensino primário de oito para nove séries ou aumento do número de horas que os alunos passam nas escolas. Em muitas prefeituras, a expansão da pré-escola coloca mais um fardo no orçamento para a educação, o que baixa a quantidade de recursos disponíveis para pagar os professores das escolas primárias. Por outro lado, políticas não expansionistas, como as de reduzir o número total de 35,3 para 26,7 alunos com menos de 14 anos, poderiam melhorar os salários dos professores em torno de 50% a 100%, dependendo de outras medidas de eficiência.

Os dados e a discussão acima demonstram que políticas educacionais expansionistas inflacionárias não contribuem para a eficiência. Essas políticas não contribuem para elevar os padrões acadêmicos, nem para aumentar as taxas de retorno social ou individual, e não atraem nem mantêm uma mão-de-obra qualificada no exercício do magistério.

[7] A legislação aprovada na década de 1990 exige que todos os professores concluam um curso superior. Resulta daí que esses professores que atualmente percebem salários no nível do mercado irão se dedicar a outros quatro anos de formação e diminuir seus salários relativos numa faixa de 30% a 50%.

O custo da inflação: quantidade *versus* eqüidade

A expansão dos sistemas de ensino é justificada pelas autoridades públicas como algo que irá beneficiar os pobres. A maioria da população acredita nisso, dada sua vivência com o fato de que gente com maiores níveis de escolaridade tende a ganhar salários mais altos e, portanto, a igualdade de acesso se torna um sinônimo da igualdade de oportunidades.

Entretanto, conforme destaca a clássica economia política, existe uma diferença entre *la volonté générale* e *la volonté de tous*: o que é bom para cada um não é necessariamente bom para todos. A expansão do ensino oferece mais oportunidades para os pobres. Os pobres agora podem freqüentar as pré-escolas e as escolas primárias, e têm quase acesso universal às escolas secundárias. Não há dúvida de que a expansão favorece a inclusão. Mas os benefícios líquidos da inclusão sem qualidade precisam ser examinados. Como os recursos são escassos, falta analisar quais investimentos iriam estimular mais a eqüidade.[8]

Em termos históricos, os investimentos públicos em educação no Brasil cresceram até se estabilizarem em torno de 5% do PIB. Uma publicação oficial, *Geografia da educação brasileira* (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001), estima que o total dos investimentos públicos em educação em 1998 chegou a 47 bilhões de reais, um equivalente aproximado a 5,2% do PIB. Em 2002, isso corresponderia a cerca de vinte bilhões de dólares, que foram distribuídos mais ou menos como indica a tabela 9. O montante desproporcional de recursos *per capita* dedicados ao ensino superior faz parte do quadro geral das desigualdades educacionais.[9]

---

[8] Uma das dificuldades de se discutirem as questões de eqüidade no Brasil é que a maioria das pessoas não "acredita" no simples fato de que os recursos são escassos. Muita gente acredita que o governo dispõe de tantos recursos quantos sejam necessários e que falta apenas a "vontade política". Com relação ao nível de investimento público na educação, as melhores estimativas da Secretaria do Tesouro Nacional têm variado de 5,1% a 5,5% do PIB. Isso correspondia a cerca de vinte bilhões de dólares em 2002.

[9] O ensino público de nível superior é gratuito no Brasil. Mais de 70% dos alunos nessas instituições vêm da rede particular do ensino secundário. Considerando-se as elevadas taxas de retorno do ensino superior, talvez esta seja a contribuição mais importante para a concentração de renda no país.

Tabela 9 - Investimento público em educação[1]

Investimentos na educação, em termos públicos e per capita			
	Investimento total (bilhões de dólares)	Quantidade de alunos	Investimentos por aluno
Pré-escolar	1	4.200.000	238.00
Primário	11	32.500.000	338.40
Secundário	3	7.500.000	400.00
Ensino superior	5	800.000	6.250.00
Total	20	47.000.000	425.00

1 Investimento público baseado em dados referentes a 1998 da Geografia da educação brasileira (2001), adaptados pelo autor. A quantidade de alunos nas escolas públicas foi arredondada. Estes números são compatíveis com as estimativas do Banco Mundial constantes do relatório 24.413, 2002, tabela 2.1. O autor estima que os gastos com a educação pré-escolar sejam mais altos, talvez em torno de dois a 2,5 bilhões; que parte dos recursos para o ensino primário seja desviada para o secundário, que tem menos verbas que o declarado; e que o ensino superior custe mais.

Nas circunstâncias predominantes, expandir a pré-escola sistematicamente nas prefeituras implica uma diluição de recursos que normalmente seriam investidos no ensino primário. Não existem evidências de que as oportunidades do pré-escolar sejam voltadas para os mais carentes. Também não existem evidências de que alunos que freqüentam o pré-escolar no Brasil tenham qualquer tipo de ganho, tanto de curto quanto de longo prazo, em termos de evasão, aprendizagem ou outros.[10]

A maior parte do impacto das políticas de expansão inflacionária para o ensino primário sobre a eqüidade já foi mostrada:

- O aluno mais pobre leva mais tempo para concluir uma série e tem menos probabilidades de largar os estudos depois de 8,5 anos de escolaridade — em média, o aluno sai da escola formado depois de 11 anos.
- O aluno mais velho tira notas mais baixas nos exames do Saeb em todos os níveis e matérias. Relacionar alunos meramente não contribui para a melhoria do aprendizado. Entretanto, políticas de promoção automática

[10] Há algumas evidências oriundas dos Estados Unidos de que um pré-escolar de excelente qualidade pode propiciar um impulso inicial para alunos que estariam em desvantagem se não fosse por isso. As vantagens são menos acadêmicas e mais comportamentais: maior probabilidade de permanecer na escola, menores taxas de criminalidade etc. (Carneiro, Heckman & Manoli, 2002; Krueger, 2002).

não têm contribuído para melhorar o aprendizado ou os ganhos, embora possam melhorar as chances de obter um diploma.
- Mais anos de um ensino precário levam a salários relativamente mais baixos.

Já vimos que, ao atingirem a idade de 14 anos, os alunos — em geral os mais pobres — começam a atuar no mercado de trabalho. Um terço dos jovens com 15 anos de idade e quase dois terços dos jovens com 17 estão trabalhando ou procurando emprego. A maioria desses jovens continua na escola — as escolas no Brasil são em meio expediente e 50% do ensino secundário é supletivo. Entretanto, eles entram no mercado de trabalho com menos anos de escolaridade e, portanto, com menores salários e capacitação inadequada. Os programas de estágio não são valorizados no país e o ensino técnico é reservado aos que concluem o ensino secundário.

Em termos gerais, as políticas de expansão inflacionária prejudicam claramente a qualidade, a eficiência e a eqüidade. O trecho a seguir examina o que acontece com as políticas educacionais que assumem uma postura diferente.

Tentativas de melhorar qualidade, eficiência e eqüidade

Em meio a um arcabouço temático que fomenta uma expansão sem fim e ignora as implicações de qualidade, eficiência e eqüidade, foram feitas várias tentativas de melhoria nos níveis federal, estadual e municipal.

Com relação à *qualidade*, a reforma educacional do sistema estadual de ensino de Minas Gerais no início da década de 1990 é um caso que vem bem a calhar. A reforma se baseou em evidências nacionais e internacionais e na experiência com "o que funciona" e incluiu simultaneamente reformas pedagógicas, gerenciais e financeiras no nível da escola. Ao longo de aproximadamente oito anos de esforços ininterruptos, foi conseguida uma melhoria na aprendizagem dos alunos, conforme mostrado nos resultados do Saeb ao longo da década de 1990. Entretanto, trata-se do único caso documentado no qual reformas educacionais contribuíram para melhorar a qualidade, mas até mesmo essa iniciativa não se mostrou sustentável a longo prazo (Oliveira, 1998; 2002). Apesar dos muitos esforços, não existem evidências públicas de outros estados ou prefeituras com

relação a ganhos de qualidade efetivos, significativos e sustentáveis. Nenhum sistema estadual ou municipal de educação no Brasil pode apresentar provas de que oferece educação com um mínimo de qualidade para a maioria de seus alunos de uma maneira ou de outra, muito menos de uma maneira sustentável.

Foram empreendidas várias estratégias para tratar da *eficiência*. Na maioria dos casos, as tentativas se concentraram em tópicos específicos, sem impacto geral algum. O Fundef (Fundo Nacional para o Ensino Primário), por exemplo, contribuiu significativamente para a transparência do uso e provavelmente para um aumento inicial na quantidade de recursos dedicados ao ensino primário. Entretanto, muitos de seus efeitos foram suplantados por medidas contraproducentes, das quais a mais importante foi o crescimento contínuo da oferta, apesar das mudanças demográficas: mais de dois milhões de alunos acima da idade se matricularam, diluindo assim os possíveis ganhos de eficiência do Fundef.

A tabela 10 ilustra como o Fundef contribuiu para aumentar o número de alunos além e aquém da faixa etária, em lugar de alunos na faixa dos sete aos 14 anos de idade, no sistema de ensino primário.[11]

Tabela 10 - População de alunos acima da faixa etária, 1996-2002

	Anos	Total	De 7 a 14 anos de idade	15 anos de idade ou mais	15 anos de idade ou mais (%)
Brasil	1996	33.131.370	25.909.860	7.221.510	21,8
	2002	35.150.362	27.572.578	7.577.784	21,6
Bahia	1996	3.553.446	2.315.394	1.238.052	34,8
	2002	3.629.276	2.2511.200	1.378.076	38,0
Ceará	1996	1.843.948	1.312.969	518.268	28,1
	2002	1.863.625	1.397.306	466.319	25,0
Goiás	1996	1.135.948	801.191	334.757	29,5
	2002	1.099.223	823.200	276.023	25,1
Paraná	1996	1.808.149	1.508.496	299.653	16,6
	2002	1.693.577	1.533.161	160.116	9,5
São Paulo	1996	6.394.838	5.312.782	1.082.058	16,9
	2002	5.993.885	5.300.860	693.035	11,6

[11] O aumento no número de alunos mais jovens se deve, em grande parte, à inclusão das antigas "classes de alfabetização" na primeira série do ensino primário. Ver tabela 1.

A tabela mostra que, para um aumento total de dois milhões de alunos entre 1996 e 2002, houve um aumento de 1,6 milhão de alunos na faixa dos sete aos 14 anos de idade que, presume-se, estavam fora do alcance das escolas. Mas a maioria desses cerca de um milhão de alunos entre os sete e os 14 anos de idade estava matriculada antes nas chamadas classes de alfabetização — eles só passaram de uma classificação para outra; eles não estavam fora da escola. Em geral, somente cerca de seiscentos mil indivíduos na faixa etária dos sete aos 14 anos vieram para a escola pela primeira vez; a maioria dos alunos novos já estava com mais de 15 anos. Em muitos estados, houve distorções. No estado da Bahia, por exemplo, o número real de alunos na faixa dos sete aos 14 anos de idade diminuiu, enquanto o número de alunos com idade superior, na verdade, aumentou.

O Fundef também visava melhorar a eficiência através de um aumento nos salários dos professores. Mas seu maior impacto se deu na melhoria dos salários dos professores leigos nas regiões onde os salários eram muito baixos. Pode-se demonstrar facilmente que isso é uma conseqüência do fato de que o Fundef tornou obrigatório o gasto de 60% de todas as verbas com os professores. Na maioria dos estados, esses gastos já estavam acima dos 60% dos gastos totais com educação. De fato, o Fundef contribuiu para aumentar os salários de professores não qualificados. Entretanto, mesmo que os salários aumentassem, conforme alegam algumas autoridades governamentais, não se demonstrou nenhum relacionamento entre melhores salários e melhor desempenho dos alunos.

Um grande obstáculo à melhoria da *eficiência* era e continua sendo a existência de dois sistemas públicos, o estadual e o municipal. Uma ordem dupla dilui a responsabilidade e dificulta ainda mais o planejamento educacional local, e ainda gera uma oferta excessiva de escolas e professores. O Fundef deveria servir de instrumento para promover a municipalização, alocando verbas para onde se encontram os alunos.

A tabela 11 mostra a evolução das matrículas do estado *versus* as do município nesse período. O resultado final das transferências de estados para municípios foi de 3,9 milhões de alunos, cerca de 20% do total das matrículas estaduais. Na prática, quase metade desse total, 1,8 milhão, se deu no estado de São Paulo, onde não havia nenhuma iniciativa prévia de municipalização. Em 2002, São Paulo ainda detinha a maior rede (77%) de escolas estaduais do país. A participação relativa dos municípios, de 10,9 para 17,6, se deve na maioria dos casos a novas matrículas de alunos com idade acima da faixa e à mudança do *status* das

Tabela 11 – Taxas de municipalização, regiões selecionadas, 1996-2001

Região	Ano	Total de matrículas	Escolas do estado	Escolas do município	Escolas do município (%)
Brasil	1996	33.131.370	18.168.772	10.921.053	33,0
	2002	35.150.362	14.236.020	17.653.143	50,2
Bahia	1996	2.887.940	1.309.045	1.318.205	45,6
	2002	3.629.276	1.124.330	2.313.273	63,7
Ceará	1996	1.641.289	526.322	807.507	49,2
	2002	1.863.625	324.916	1.338.780	71,8
Goiás	1996	1.086.875	648.845	307.081	28,3
	2002	1.099.982	550.617	440.344	40,0
Paraná	1996	1.781.853	877.637	762.037	42,8
	2002	1.693.577	760.690	802.320	47,4
São Paulo	1996	6.572.322	5.078.539	726.704	11,1
	2002	5.993.885	3.285.418	1.936.175	32,3

classes de alfabetização, que foram para a primeira série. Excetuando-se o estado de São Paulo, somente dois milhões de alunos, no máximo, foram de fato transferidos de sistemas estaduais para municipais nesse período de oito anos.

Foram tomadas outras providências para melhorar a eficiência nos níveis do estado, do município e da escola: várias autoridades e organizações implementaram vários tipos de programas de gerência e treinamento. Organizações como o Consed, Conselho de Secretarias Estaduais de Educação, e a Fundação Ford implementaram programas como esses. O estado da Bahia implementou um imenso programa para ajudar os municípios a melhorar suas práticas gerenciais, associado a um programa para aumentar a autoridade escolar (Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2000). Esse programa foi implementado posteriormente em 54 municípios do país inteiro sob os auspícios do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Banco do Brasil.[12] Mas, em termos gerais, a maioria das tentativas de

[12] Esse programa se chama Escola Campeã, teve início em 2001 e a previsão é que dure até o fim de 2004. Foram estabelecidas metas específicas de eficiência que estão sendo monitoradas e avaliadas, tais como: reduções nos custos de transportes, otimização dos prédios das escolas, melhoria dos salários dos professores como resultado de melhores práticas gerenciais etc. Até o presente, não se publicou nenhum relatório, mas a abordagem se mostra promissora, pois integra várias ações de forma consistente, ao contrário da típica abordagem do estilo "árvore de Natal" que se aplica às inovações educacionais, característica do Brasil e de muitos outros países.

melhorar a eficiência passou sem ser documentada ou não conseguiu publicar ou sequer produzir ganhos significativos.

O restante deste artigo lida com uma questão específica diretamente ligada ao trato do *modelo inflacionário* e de como tratar dos fluxos escolares.

Lidando com fluxos escolares

Muito embora a expansão tenha sido e ainda seja a tendência dominante, foram feitas várias tentativas de lidar com o problema dos fluxos escolares desde meados da década de 1990, dentre as quais: promoção automática, ciclos mais longos e programas de aceleração. Em alguns sistemas, foi implementada mais de uma estratégia ao mesmo tempo. As tabelas 12, 13 e 14 apresentam alguns dados sobre essas questões.

Em geral, essas tabelas mostram que:

- Houve uma queda marcante na taxa de reprovação entre 1996 e 2002. As taxas nacionais caíram de 22,2% para 13,8% para o ensino primário e de 14,8% para 10,5% para o ensino secundário. A reprovação na primeira série caiu de 30,5% para 20,4%.

Tabela 12 - Taxas de aprovação e reprovação, 1995-2001, Brasil

Série	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)
	1995			2001		
1ª	4.099.833	1.252.284	23,4	4.407.236	901.878	17,0
2ª	3.518.677	973.365	21,7	3.374.254	649.518	16,1
3ª	3.286.297	582.169	15,0	3.761.420	437.518	10,4
4ª	3.016.629	383.081	11,3	3.699.857	389.401	9,5
5ª	2.683.124	821.145	23,4	3.453.792	573.902	14,2
6ª	2.347.412	532.083	18,5	3.209.582	389.787	10,8
7ª	1.999.183	331.168	14,2	2.849.036	286.136	9,1
8ª	1.720.196	176.985	9,3	2.754.818	248.407	8,3
Total 1-8	22.671.349	5.052.280	18,2	27.509.995	3.876.547	12,4
1ª	1.395.086	335.579	19,4	2.282.490	352.478	13,4
2ª	1.145.688	145.597	11,3	2.043.951	187.986	8,4
3ª	1.093.886	59.678	5,2	1.815.913	106.246	5,5
Total 1-3	3.634.610	540.854	13,0	6.142.354	646.710	9,5

Fonte: MEC/Inep: Sinopse Estatística, 1996 e 2002.

Tabela 13 - Taxas de aprovação e reprovação, 1995-2001, São Paulo

Série	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)	Aprovação	Reprovação	Repetência (%)
	1995			2001		
1ª	756.569	21.228	2,7	724.534	24.422	3,3
2ª	765.884	207.250	21,3	711.441	29.836	4,0
3ª	697.388	103.045	12,9	701.025	15.354	2,1
4ª	688.411	52.419	7,1	677.391	66.103	8,9
5ª	681.483	147.689	17,8	652.620	37.468	5,4
6ª	637.609	113.327	15,1	709.516	39.380	5,3
7ª	569.753	61.256	9,7	701.008	39.429	5,3
8ª	511.225	31.831	5,9	668.035	60.233	8,3
Total 1-8	5.308.482	738.045	12,2	5.545.570	312.225	5,3
1ª	446.112	87.003	16,3	609.428	69.622	10,3
2ª	360.198	36.433	9,2	544.672	47.097	8,0
3ª	359.689	13.375	3,6	503.683	28.696	5,4
Total 1-3	1.165.995	136.811	10,5	1.657.783	145.415	8,1

Fonte: MEC/Inep: Sinopse Estatística, 1996 e 2002.

Tabela 14 – Evolução de repetência e perda, 1996 e 2001

1996							
	Matrículas	Aprovação	Reprovação	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Perda total	Perda (%)
Brasil	33.131.270	24.069.956.	4.639.990	72,7	14,0	9.065.314	27,4
Bahia	2.887.940	1.851.475	481.994	64,1	16,7	1.036.461	35,9
Ceará	1.641.289	1.089.793	191.081	66,4	11,6	551.496	33,6
Goiás	1.086.875	725.488	142.706	66,7	13,1	361.387	33,3
Paraná	1.781.853	1.337.334	253.667	75,1	14,2	444.519	24,9
São Paulo	6.572.322	5.578.746	568.595	84,9	8,7	991.576	15,1

2001							
	Matrículas	Aprovação	Reprovação	Aprovação (%)	Reprovação (%)	Perda total	Perda (%)
Brasil	35.258.089	27.909.995	3.666.564	79,2	10,3	7.384.094	20,9
Bahia	3.706.887	2.475.575	567.828	66,8	15,3	1.231.312	33,2
Ceará	1.855.939	1.512.666	167.432	81,5	9,0	343.323	18,5
Goiás	1.099.982	845.608	142.706	76,9	12,9	254.374	23,1
Paraná	1.691.131	1.403.359	163.443	83,0	9,6	287.772	17,0
São Paulo	6.092.455	5.545.570	312.225	91,0	5,1	546.885	9,0

(*) reprovação mais evasão

Fonte: Para matrículas, Censo da Educação de 1995; para taxas de aprovação e reprovação, Censo da Educação de 1996.

- As quedas foram ainda mais significativas no estado de São Paulo, onde foram adotadas práticas de promoção automática: de 13,9% para menos de 1% para o ensino primário e de 11,7% para 8,7% para o ensino secundário.
- Apesar das taxas de reprovação menores, a perda geral (reprovação mais evasão) continuou muito alta. Para o Brasil como um todo, ela caiu de 27,1% para 20% entre 1996 e 2001. Em estados como o Ceará e Goiás, houve uma redução marcante nas taxas de evasão, mesmo que as taxas de reprovação não tenham caído tão significativamente.

Nos parágrafos seguintes, analisamos os efeitos de políticas específicas.

Promoção automática

A evidência mais marcante das políticas de promoção automática vem do estado de São Paulo, conforme mostra a tabela 13. A promoção automática foi largamente implementada no sistema estadual e, em menores proporções, nos sistemas municipais. Em menos de dez anos, a perda total havia sido reduzida para menos de 9% e as matrículas nas diferentes séries ficaram uniformes, conforme mostra a tabela 15. Pelo menos no sistema estadual, a introdução da promoção automática foi acompanhada de políticas e portarias ligadas à maneira de lidar com os alunos que se atrasavam nos programas letivos. Não existem provas da real implementação dessas portarias.

Tabela 15 – Matrículas e coortes de idade, estado de São Paulo

Série	Matrículas em 2001	Idade	Tamanho da coorte em 2001
1ª	771.421	7	607.350
2ª	756.580	8	565.229
3ª	730.831	9	639.361
4ª	759.301	10	630.929
5ª	729.518	11	703.376
6ª	788.908	12	749.682
7ª	784.743	13	718.541
8ª	771.153	14	669.650

Contudo, nas primeiras quatro séries, as matrículas estão 20% ou mais acima do tamanho da coorte de idade, como de costume. No mesmo período, o Saeb e os exames estaduais chamados Saresp não mostram melhorias ou quedas maiores.

O impacto das políticas de promoção automática num caso como São Paulo ilustra que:

- Mesmo no caso da promoção automática, ajustar os fluxos escolares não gera resultados imediatos; podem ser necessários mais alguns anos até que o sistema se ajeite e passe a funcionar melhor.
- A promoção automática não melhora a qualidade do sistema educacional, conforme se reflete nos exames externos estadual e nacional (Saresp e Saeb).
- Os alunos mais jovens estão chegando à 4ª e à 8ª séries em maiores proporções do que antes. Antigamente, médias mais baixas na 4ª e na 8ª séries eram atribuídas aos alunos mais velhos, repetentes contumazes. Os resultados atuais sugerem que os alunos mais novos, promovidos automaticamente, substituíram aqueles mais velhos nos níveis mais baixos de desempenho. Se a promoção automática não diminui as médias, ela certamente diminui os níveis dos alunos na 4ª série. Isso sugere que a promoção automática traz a reboque implicações significativas de eqüidade.

O caso de São Paulo é provavelmente a tentativa mais cuidadosa e elaborada de introduzir a promoção automática no Brasil. Muito embora seja talvez ainda cedo demais para avaliar seu impacto, pois ela rompe com comportamentos tradicionais, não há provas de que a promoção automática faça bem aos alunos dos sistemas educacionais. Os ganhos de eficiência, se obtidos por causa de melhores fluxos escolares, não se converteram em ganhos de qualidade.

Ciclos

Foram introduzidos ciclos acadêmicos de dois, três ou quatro anos em vários sistemas educacionais municipais ou estaduais no Brasil. Existem duas diferenças básicas entre os ciclos e a promoção automática. Primeiro, o conteúdo é geral-

mente elaborado para ser ministrado durante o ciclo, não necessariamente dentro de uma certa série. Segundo, a promoção ao fim do ciclo depende de os alunos atingirem certos padrões.

Estudar o efeito dos ciclos sobre a promoção é muito difícil, pois não há estatísticas oficiais disponíveis para os pesquisadores no Brasil.[13] Seria necessário obter dados caso a caso. A observação individual de dados de municípios indica claramente que, ao final do ciclo, as taxas de reprovação tendem a aumentar. Normalmente, conforme mostrado na comparação de 1996 a 2001, as taxas gerais de reprovação diminuíram, sugerindo assim que os ciclos (e a promoção automática) estão associados a uma diminuição nas taxas de reprovação e repetência.

Tal como no caso da promoção automática, não existem provas de que os ciclos melhorem o aprendizado do aluno. Uma análise completa da literatura existente sobre ciclos e promoção automática no Brasil (Souza, Alavarse, Steinvasher & Arcas, 2003) ou livros como o que foi publicado por Franco (Franco, 2001) ou ainda a série de discussões sobre o tópico publicada pelo Congresso Brasileiro (Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 2002) não conseguiram gerar um único estudo coerente, empírico e muito menos definitivo sobre essas questões.

Os ciclos diferem da promoção automática pois se baseiam na premissa de que os professores terão mais tempo para "trabalhar" com as especificidades dos alunos e que os alunos terão mais tempo para aprender o conteúdo obrigatório para o ciclo. A falta de conteúdos específicos, de estratégias de ensino e de outros recursos para diferenciar ou individualizar a instrução torna difícil acreditar que essas práticas, por si só, possam contribuir para o aprendizado do aluno. O aumento das taxas de reprovação ao fim do ciclo sugere o contrário: que essas práticas possam ter implicações negativas de eficiência e eqüidade, pois levaria mais tempo para que se "percebesse" que os alunos não estavam aprendendo.

---

[13] Um relatório do Banco Mundial de 2002 observou que "dados confidenciais" coletados pelo Banco no Brasil haviam sido fornecidos ao governo brasileiro, mas não seriam liberados para outros pesquisadores no país. A falta de acesso público a esses dados é uma barreira significativa à melhoria da qualidade da pesquisa e do debate sobre políticas educacionais no Brasil.

Programas de aceleração

Desde meados da década de 1990, foram tomadas várias providências em sistemas estaduais e municipais. Elas variam desde mudanças puramente nominais até tentativas cuidadosamente elaboradas para tratar do problema do fluxo escolar. A maioria delas se concentra numa oferta de programas especiais que permitiriam que os alunos pulassem séries. Alguns programas incluíam materiais pedagógicos especiais e estratégias. Além disso, alguns deles se concentravam claramente no uso de programas de aceleração como forma de suavizar os fluxos escolares. Em outras palavras, alguns programas eram meramente nominais, outros eram inovações pedagógicas para lidar com alunos problemáticos e outros mais estavam estrategicamente concentrados na questão dos fluxos escolares. Conforme mostrado na tabela 1, entre 1998 e 2002 mais de um milhão de alunos foram matriculados em vários tipos de programas de aceleração. Dada a variedade de estratégias e intervenções, é possível comparar o diferencial ou os efeitos gerais desses programas.

Alguns deles foram submetidos a uma avaliação externa, como no caso do Acelera Brasil no estado da Bahia e no estado do Tocantins (Oliveira, 2001; Fundação Carlos Chagas, 2002; Fundação Cesgranrio, 2003).[14] Em conjunto, esses programas atingiram vários milhões de alunos e são responsáveis por mais de 60% do número total de alunos matriculados em programas de aceleração no Brasil; o estado da Bahia registrou mais de 50% do total de iniciativas nacionais depois do ano 2000. Esses programas têm várias características em comum:

- Fazem parte de um programa maior de reforma educacional e de um compromisso político de normalizar o fluxo escolar.
- Usam materiais especialmente elaborados para os alunos.
- Os professores recebem supervisão direta ao longo de todo o ano letivo.
- Os programas são monitorados de perto e avaliados externamente.
- Os alunos são promovidos por seus próprios professores, com base no desempenho.

---

[14] Os estados de São Paulo e Paraná também encomendaram, mas nunca publicaram, as avaliações externas de seus programas.

- Esses programas representam um grande compromisso financeiro e custam um acréscimo de 20% a 25% sobre os custos anuais normais com os alunos.
- O propósito desses programas é ajudar alunos da 1ª à 4ª séries a atingirem o nível da 4ª e prosseguirem para a 5ª série; no caso do programa de 5ª a 8ª, os alunos têm dois anos para atingir o nível da 8ª série.

Em todos os relatórios publicados que foram mencionados acima e em absolutamente todos os anos da implementação, a média dos alunos nos programas de aceleração foi mais ou menos equivalente à média de alunos regulares da 4ª à 8ª série no mesmo sistema escolar. Na avaliação de 2002, no estado do Tocantins, por exemplo, as médias em português para a 4ª série foram 145 e 153 para o grupo regular e de aceleração, respectivamente, usando uma escala igualada à do Saeb. A qualidade e o ano de implementação podem ser responsáveis por variação local dos resultados — em geral, a pontuação é maior nos primeiros anos e tende a diminuir à medida que os programas de aceleração vão se tornando rotina e passam a buscar os alunos mais difíceis.

Outros programas de aceleração também foram implementados em vários sistemas escolares municipais e estaduais — o estado do Ceará, por exemplo, tem participado de maneira particularmente ativa na implementação desses programas.

As evidências existentes sugerem que, dadas certas circunstâncias, os programas de aceleração contribuem para a qualidade: pelo menos no sentido de assegurar que os alunos mais velhos, repetentes contumazes, possam atingir médias compatíveis com as dos alunos regulares. Em circunstâncias normais, conforme demonstrado repetidamente pelos resultados do Saeb, são estes os alunos que atingem os piores resultados. Esses ganhos de qualidade também significam importantes ganhos de eqüidade. Primeiro, porque esses alunos puderam receber uma educação de melhor qualidade. Segundo, porque, ao pular séries, eles ficam numa posição de poderem passar mais anos na escola e acabar concluindo o ensino primário em vez de abandonar os estudos depois de alguns anos de repetência nas séries inferiores.

Quanto à eficiência, estudos da relação custo-benefício de alguns desses programas demonstraram os ganhos econômicos de séries concluídas com sucesso, em oposição à promoção automática (Oliveira, 2001). A tabela 16 mostra que a aceleração de alunos com mais de 15 anos em 23 municípios envolvidos em

programas do Acelera Brasil corresponde a 2,8% do total de matrículas, em comparação ao total de 7,8% para o país como um todo.

Em geral, e com poucas exceções, os programas de aceleração não conseguem mudanças drásticas no perfil de fluxo escolar. Uma análise completa da literatura sobre ciclos e promoções automáticas (Gomes, 2003) não sugere evidências conclusivas sobre os possíveis benefícios dos ciclos ou das promoções automáticas no Brasil. Conforme mencionado pelo autor, em países onde essas práticas são adotadas há várias outras que podem assegurar que o aluno aprenda pelo menos os requisitos mínimos associados a cada série.

E mais, na maioria dos países onde são adotadas essas práticas, existe um acompanhamento implícito ou explícito, mas precoce, dos alunos: já na 5ª série, na maioria dos países. No fim das contas, os alunos desses países podem simplesmente conquistar um certificado de conclusão de estudos. No Brasil, todos os certificados são formalmente equivalentes. Portanto, em muitos casos, ou até na maioria, a promoção automática pode acabar sendo facilmente associada a diplomas falsos.

Os casos da Bahia e de Goiás são elucidativos, já que foram dois estados com fortíssimas taxas de participação em programas de aceleração. Os dados da tabela 10 mostram que, no caso do estado da Bahia, o número verdadeiro de alunos aumentou e o número de alunos com mais de 15 anos também aumentou. No caso de Goiás, a queda do número total foi modesta, mas a queda de alunos mais velhos foi relativamente grande. Estados que adotaram outras políticas, como a dos ciclos e a da promoção automática, e que empreenderam muito menos "classes de aceleração", como o Ceará, o Paraná e São Paulo, atingiram resultados mais marcantes na redução do número total de matrículas e do número de alunos mais velhos.

A explicação provavelmente se encontra no fato de que, particularmente no estado da Bahia, o poder público não conseguiu limitar a entrada de alunos mais velhos, contribuindo assim para piorar e não melhorar a correlação entre idade e série. No caso de Goiás, uma explicação possível é que os municípios relutaram para envolver mais alunos nos programas de aceleração.

Em geral, a análise das três estratégias — promoção automática, ciclos e programas de aceleração — parece demonstrar que:

- Por si só, nenhuma dessas providências basta para tratar corretamente do problema de fluxo escolar.

Tabela 16 – Alunos acima da faixa etária em municípios em programas de aceleração

Município	Alunos com mais de 15 anos	Total de matrículas, 1ª a 4ª série	Alunos com mais de 15 anos de idade (%)
Rio Branco	34	6.613	0,5
Eunápolis	2.142	11.153	19,2
Ilhéus	1.069	15.362	7,0
Irecê	41	4.635	0,9
Pereiro	41	2.082	2,0
Sobral	120	18.774	0,6
Anápolis	393	19.370	2,0
Pastos Bons	28	1.638	1,7
São João Batista	149	2.645	5,6
Montes Claros	36	9.737	0,4
Sabará	20	7.244	0,3
Virginópolis	0	562	0,0
Campo Grande	1.915	35.072	5,5
Santarém	626	34.631	1,8
Campos	152	20.543	0,7
Macaé	66	11.963	0,6
Mossoró	172	8.352	2,1
Campo Bom	3	3.637	0,1
Sapiranga	11	4.307	0,3
Itajaí	5	8.732	0,1
Joinville	45	24.691	0,2
Palmas	90	9.272	1,0
Porto Nacional	107	1.544	7,0
Total	7.265	262.548	2,8
Brasil	1.542.936	19.727.684	7,8

- Os ciclos e a promoção automática não contribuem para a qualidade, mas provavelmente aumentam a desigualdade.
- Programas de aceleração bem elaborados e implementados podem resultar em ganhos de qualidade, eficiência e eqüidade, mas, pelo menos até o momento, não conseguiram, por si só, trazer uma solução para o problema do fluxo escolar.

- No caso dos municípios, uma das razões pode ser a coexistência de sistemas estaduais e municipais de ensino — os alunos passam de um sistema para outro, comprometendo assim o esforço.
- Em outros casos, e especialmente na Bahia, a falta de regras fortes para limitar a admissão de alunos mais velhos é responsável pelas maiores distorções entre idade e série.

Em todos os casos, persistem três problemas comuns:

- Primeiro, lidar com a distorção entre idade e série requer uma forte colaboração entre os sistemas de ensino estadual e municipal. Talvez o problema só seja resolvido quando toda a educação for municipal, já que as prefeituras terão controle total do Fundef e receberão os benefícios de um capital maior por aluno matriculado.
- Segundo, as distorções entre idade e série fazem parte de um complexo mais amplo de questões, dentre as quais a definição de programas escolares, expectativas e responsabilidades das escolas e dos diretores, estrutura de incentivos etc. A menos que essas questões sejam tratadas simultaneamente, as tentativas diretas de lidar com o fluxo escolar só irão gerar resultados limitados. Enquanto a expansão predominar como lema da política educacional, as escolas e os professores não se sentirão incentivados a melhorar ou assegurar a qualidade.
- Terceiro, reconhecer que o mais importante é o aprendizado do aluno. Nas escolas públicas do Brasil, esse aprendizado fica seriamente limitado pela incapacidade de alfabetizar o aluno da 1ª série. Sem uma base sólida e uma fluência dessas habilidades iniciais, os alunos terão dificuldades para prosseguir com sua escolaridade — independentemente das políticas de repetência ou promoção automática. A menos que todas as escolas garantam que todos os alunos saiam alfabetizados com fluência adequada ao fim do primeiro grau, a educação no Brasil verá aumentar o abismo entre os alunos mais ricos e os mais pobres.

As experiências recentes em países como os Estados Unidos (National Reading Panel, 1998; Snow, Burns & Griffin, 1998) e a Inglaterra (REF) ilustram a necessidade e as possibilidades de mudança. Nesses países, particularmente na

Inglaterra, a pontuação média para leitura não mudou muito nos últimos cinqüenta anos, mas o percentual de alunos que não conseguem atingir os padrões mínimos chegava a apenas 45% em meados da década de 1990.

Iniciativas governamentais, como a Estratégia Nacional de Alfabetização na Inglaterra (OSE, 1996; Beard, 2000; DEE, 2000b; Riley, 2001; Beard, 2003; Stuart, 2003), contribuíram para aumentar a proporção de alunos que atingem o padrão mínimo do nível 4 de 55% em 1996 para mais de 75%, tanto para a leitura como para a escrita, e mais de 80% para apenas a leitura. O relatório Fullan (Fullan, 2000) faz uma análise particularmente eloqüente dos fatores que tornam essas reformas tanto possíveis quanto eficazes. Elas exigem uma compreensão atualizada da alfabetização, um conhecimento de ponta acerca das contribuições da psicologia cognitiva para a alfabetização, a especificação de diretrizes curriculares adequadas (DEE, 2000a), programas de estudo, formação de professores, materiais instrucionais, diagnóstico, avaliação externa ligada a metas de desempenho cada vez mais altas.

Se há um propósito nas políticas públicas, é o de atender aos pobres e assegurar oportunidades iguais, ou pelo menos não tão desiguais, de acesso, permanência, êxito e conclusão da escolaridade. As questões de eqüidade precisam ser abordadas por seus próprios méritos, mas não podem ser resolvidas a menos que as questões de qualidade e eficiência sejam tratadas simultaneamente. Considerando-se a escassez de recursos, a eqüidade só será atendida se forem feitas opções — quanto a prioridades e alocação de recursos políticos, administrativos, técnicos e financeiros.

A sociedade brasileira nunca aprendeu a promover a eqüidade através de políticas sociais — as melhorias que beneficiam os pobres têm sido, até o momento, conseqüências do crescimento econômico em termos gerais. Em grande parte, e para a maioria da população, a educação não conseguiu promover nem ser usada como um instrumento para promover a mobilidade social ou uma menor desigualdade. A menos que a sociedade brasileira compreenda que a expansão ilimitada do ensino não fomenta a causa da igualdade, não se modificará esse quadro de realismo fantástico. Em *Cem anos de solidão*, Gabriel García Márquez apresenta várias gerações de Aurelianos, Amarantas, Úrsulas, José Arcadios, girando em torno da interminável repetição de uma crua realidade de desesperança. Da mesma forma, o Brasil e os brasileiros tendem a continuar a assistir a novos ministros da Educação propondo infindáveis expansões e extensões que só irão contribuir para uma perpetuação do estado de coisas predominante.

Referências bibliográficas

AUTOR, D.; LEVY, F. & MURNANE, R. The Skill Content of Recent Technological Change: an Empirical Exploration. *Working Paper.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2001.

BEARD, R. *National Literacy Strategy. Review of Research and Other Related Evidence. London.* London: DEE, Standards and Effectiveness Unit, 2000.

_________. *The National Literacy Strategy in England.* (3). A ser publicado no National Reading Conference Yearbook, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS E COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO. *Solução para as não-aprendizagens: séries ou ciclos. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 2002.* Brasília: Câmara de Deputados, 2002.

CARNEIRO, P.; HECKMAN, J. & MANOLI, D. Human Capital Policy. *Alvin Hansen Seminar*, 25 de abril. Cambridge, MA: Harvard University, 2002.

DEE. *The National Curriculum for England.* London: Department of Education and Employment, 2000a.

_________. *The National Literacy Strategy.* London: Department of Education and Employment, 2000b.

FRANCO, C. *Avaliação, ciclos e promoção na educacão.* Porto Alegre: Artmed, 2001.

FULLAN, M.G. The Return of Large-scale Reform. *Journal of Educational Change*, 1, 2000, p. 5-27.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Relatório da avaliação de desempenho dos municípios do projeto Escola Campeã.* São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

FUNDAÇÃO CESGRANRIO. *Relatório de avaliação do desempenho do sistema estadual de educação do estado de Tocantins.* Rio de Janeiro: mimeo, 2003.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Programa de gestão municipal da educação.* Salvador, BA: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2000.

GOMES, C.A.C. *Dissertação escolar: alternativa para o sucesso?* Versão preliminar, organizada por M.C. Gonçalves & A.L.D.S. Pereira. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Geografia da educação brasileira*. Brasília: Ministério da Educacão, 2001.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. *Indicador nacional de alfabetismo funcional: um diagnóstico para a inclusão social pela educação.* São Paulo: Instituto Paulo Montenegro, 2001.

KRUEGER, A.B. Inequality, Too Much of a Good Thing. *Alvin Hansen Seminar*, 25 de abril. Cambridge, MA: Harvard University, 2002.

NATIONAL READING PANEL. *Report of the Sub-groups*. Washington, DC: National Academy of Sciences, 1998.

OECD. *Knowledge and Skills for Life — First Results from Pisa 2000 — Education and Skills.* Paris: OECD Programme for International Student Assessment, 2001.

OLIVEIRA, J.B.A. *Reforma do estado e pacto federativo.* Belo Horizonte, Secretaria de Estado de Planejamento, 1998.

_________. Custos e benefícios de um programa para regularizar o fluxo escolar no ensino fundamental: novas evidências. *Ensaio*, 9, 2001, p. 305-342.

_________. *Novo estudo sobre educação em Minas Gerais.* Belo Horizonte: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, 2002.

OSE. *The Teaching of Reading in 45 Inner London Primary Schools*. Vol. 27, 96, DS. London: Office for Standards in Education, 1996.

RILEY, J. The National Literacy Strategy: Success with Literacy for All? In: *The Curriculum Journal*, 12, 2001, p. 29-38.

SNOW, C.; BURNS, S. & GRIFFIN, P. *Preventing Reading Difficulties in Young Children*. Washington, DC: National Academic Press, 1998.

SOUZA, S.; ALAVARSE, A.; STEINVASHER, D.J. & ARCAS, P. Ciclos e progressão escolar: indicações bibliográficas. In: *Ensaio*, 11, 2003, p. 99-114.

STUART, M. Fine Tuning the National Literacy Strategy to Ensure Continuing Progress in Improving Standards of Reading in the UK: Some Suggestions for Change. *Paper* apresentado no *DfES Phomics Seminar*, em 17 de março. London: University of London Institute of Education, 2003.

UNESCO. *Relatório de avaliação de desempenho dos alunos de países da América Latina y el Caribe*, 2000.